

# La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia

---

Ernesto d'Albergo\*

## Introducción

---

En los últimos diez años, la gobernanza y el gobierno local<sup>1</sup> en Italia han ido evolucionando y su importancia se ha visto incrementada, tanto en términos generales como en relación con el Estado nacional. Este importante papel se debe a tendencias nacionales y supranacionales, como son la globalización y la europeización, esta última implementada no sólo por la regulación europea, sino incluso por las leyes nacionales. Una decidida descentralización del poder político y de las funciones administrativas desde el centro hacia la periferia incrementó la autonomía local. En realidad, en los años noventa el poder se ha redistribuido hacia los niveles de gobierno más bajos, implementando el principio de subsidiariedad e, incluso, encargándoles muchos problemas —como el desarrollo económico y la cohesión social— que los actores del nivel del Estado central no pueden o no quieren abordar. El cambio puede observarse, incluso, en el comportamiento de los actores locales. El empleo de mayor poder y de replanteamientos institucionales efectivos facilitaron la emergencia de un nuevo liderazgo, llevando incluso a unas capacidades de innovación en la elaboración de las políticas públicas más fuertes, así como en el ámbito organizativo. A causa de esas razones, en la actualidad es, a menudo y cada vez más, capaz de producir soluciones políticas, que son alternativas a las llevadas a cabo por el gobierno central.

Estos cambios remodelaron la articulación de las autoridades locales, situándolas dentro de unas relaciones más complejas con otras instituciones públicas y con la sociedad civil. Dichas autoridades se están viendo cada vez más involucradas en partenariados con otros niveles institucionales (subsidiariedad vertical), así

como con los actores económicos y del «tercer sector» (subsidiariedad horizontal). Los asuntos públicos caracterizados por una fuerte dimensión territorial se tratan ahora en ámbitos de decisión multinivel. Dentro de éstos, la capacidad de respuesta a las demandas sociales, así como la de conseguir el mayor partido de las vocaciones específicas de cada área, dependen del éxito de los gobiernos locales a la hora de establecer relaciones cooperativas con otros actores, ya sean institucionales o no, en las relaciones locales y dentro de las relaciones multinivel.

Las grandes ciudades están abordando muchos asuntos públicos específicos y dentro de éstos los recursos disponibles para la elaboración de políticas son, en cierta medida, diferentes de otros contextos locales. Sin embargo, observando el modo en que el sistema público italiano está gestionando los antiguos y nuevos problemas a través del cambio institucional, no resulta fácil percibir una cualidad metropolitana específica. La realidad es que algunos procesos de cambio institucional interesan tanto a la gobernanza metropolitana como al gobierno metropolitano. En los años noventa se realizó un intento de reforma del gobierno metropolitano, con el fin de proveer a los decisores de unas herramientas más poderosas para abordar los problemas de las grandes áreas urbanas, pero hasta ahora ha fracasado. Las grandes áreas urbanas y su complejidad interna ofrecen, de todas formas, muchas oportunidades para experimentar soluciones novedosas en el ámbito de la gobernanza, tales como las procedentes de la corriente innovadora de la Nueva Gestión Pública, así como de la «gobernanza en red». Pero éstas tienen lugar dentro de un contexto estructural que, de acuerdo con una crítica generalizada, necesitaría —y no posee— el mismo grado de peculiaridad.

Con el fin de presentar mejor el panorama de la gobernanza metropolitana italiana y los problemas de gobierno, este artículo

describirá los principales problemas que les afectan, así como el marco institucional del gobierno local en Italia (parte 1). Después, se ofrecerá una breve presentación de los cambios que afectan a la Administración pública y a la elaboración de políticas públicas en diferentes áreas (parte 2). En la última parte, se sintetizarán los principales aspectos de la malograda reforma del gobierno metropolitano italiano.

# 1. El gobierno metropolitano en Italia haciendo frente a viejos y nuevos problemas

## 1.1. Problemas y retos de las instituciones metropolitanas

En los años cincuenta y sesenta, los sistemas urbanos italianos se habían caracterizado por una fuerte concentración demográfica en las mayores ciudades. Los años setenta conocieron procesos de contra-urbanización y la formación de estructuras reticulares, a través de la interconexión de ciudades pequeñas y medianas. En los años ochenta y a principios de los noventa, los cinturones externos de las conurbaciones metropolitanas y las estructuras reticulares de las «ciudades diseminadas» fueron los lugares donde tuvo lugar el mayor crecimiento urbano (DE MATTEIS, 1997). La nueva polarización de finales de los noventa se debe a las zonas centrales de terciarización y al movimiento de las clases medias urbanas hacia las periferias metropolitanas, así como a la nueva estructura en red de las empresas, buscando las mayores ventajas competitivas. Esto puede explicar el crecimiento demográfico de dichos cinturones y la concentración de población y de actividades económicas en las áreas de viviendas periurbanas. Las nuevas metrópolis periurbanas no crecen en forma de estructuras concentradas, sino en tramas de mallas amplias. Esto invade y reduce los espacios abiertos de campo, pero no los elimina.

El proceso de metropolización marca el fin de la ciudad contenida en un marco institucional único (el municipio). Dentro de estas agregaciones intermunicipales las personas no pierden su especificidad social ni cultural, ni la autonomía política. En este contexto, las viejas instituciones, como las provincias italianas, no pueden ofrecer por más tiempo, como lo habían estado haciendo anteriormente, un marco más amplio para la acción pública. La presencia en todos los alrededores de las ciudades metropolitanas de tales áreas periurbanas con diferentes niveles de agregación hace más difícil definir de modo inequívoco los lí-

mites territoriales, con el fin de proyectar, decidir e implementar las políticas públicas (CAMAGNI, 1999).

Además, al igual que sucede en otros países europeos, las comunidades locales y las ciudades en Italia hacen frente a nuevos retos, ambos procedentes de los procesos de globalización y de europeización. De acuerdo con muchos análisis, el papel de los Estados-nación para decidir e implementar las políticas públicas se está debilitando, mientras que las instituciones supranacionales y locales se están haciendo más fuertes.

La globalización y la europeización conllevan impactos específicos en las áreas territoriales, cada una abordando sus propios problemas (tales como la falta de desarrollo, desindustrialización e inmigración) y oportunidades (tales como recursos para el desarrollo, capital social y herencia cultural). La alta y creciente movilidad de capitales, información y servicios convierten la red de las principales áreas metropolitanas europeas y mundiales en una simple arena competitiva de las ciudades post-fordistas, dentro de la cual el interés consiste en ganar ventajas competitivas para atraer mejor los capitales y las inversiones internacionales, así como la ubicación de las empresas. Las ciudades se transforman en actores que intentan realizar esto a través de sus políticas, apuntando hacia mejores infraestructuras, facilidades, capital humano y cualidades, herencia cultural, etc. (SHORT y KIM, 1999). El crecimiento económico o el declive son los principales indicadores que pueden utilizarse para determinar si una ciudad es una vencedora o una perdedora en el juego global. De esta manera, los gobiernos locales tienen que abordar problemas que van desde la desindustrialización y/o transformación de la economía urbana hasta problemas procedentes de la necesidad de llevar a cabo políticas encaminadas a mejorar la competitividad. Si éstos son los nuevos retos, los «viejos» no han de ser olvidados, incluso porque en la actualidad van acompañados de algunas consecuencias inesperadas de los nuevos. Por ejemplo, los problemas sociales —que ya existían anteriormente— están cambiando, y el desarrollo económico a menudo provoca nuevos aspectos de exclusión social.

Las transformaciones contemporáneas en la gobernanza y en el gobierno urbanos se consideran respuestas a estos nuevos retos. Pero las preguntas no son idénticas en todas las ciudades. Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas italianas son muy diferentes de la mayoría de las áreas urbanas europeas y entre sí, desde diversos puntos de vista. Las diferentes características de las áreas metropolitanas dan como resultado varios retos a las instituciones políticas y a los actores.

En las grandes áreas metropolitanas de Italia se concentran muchos de los recursos económicos, culturales y sociales del país, para sacarles el mejor partido con el fin de fortalecer las oportunidades de crecimiento económico. Algunas de las áreas metropolitanas italianas están interesadas actualmente en los

procesos de desarrollo, mientras otras lo están menos, o están preocupadas por los malos efectos de la globalización, tales como la deslocalización, la desindustrialización, el desempleo y las crisis sociales. Incluso las ciudades «ganadoras» tienen que hacer frente a los efectos indeseados del desarrollo, como la congestión, el cambio rápido en la distribución de actividades dentro de la ciudad central y en el barrio, la contaminación, la eliminación de residuos, la falta de cohesión social causada por la inmigración, etc.

Esto no significa necesariamente que las áreas metropolitanas sean capaces de conducirse como actores unitarios y proceder como actores competitivos y efectivos del mercado. Podría parecer un contrasentido, pero en la era del «vaciamiento del Estado», la competitividad necesita políticas públicas para explotar mejor los recursos existentes dentro de las ciudades, así como para crearlos cuando son demasiado débiles o ni siquiera existen. Toda ciudad posee sus propios recursos, en algunas de ellas similares a otras, en algunas otras más específicos. Para explicarlo con algunos ejemplos, Milán, Turín y Génova son viejas ciudades industriales afectadas por la deslocalización de las plantas industriales y están interesadas en las estrategias de regeneración urbana; Roma, Florencia y Venecia son ciudades de una mayor herencia cultural que las demás. Consecuentemente, sus estrategias se basan en distintas formas de ser competitivas que otras ciudades europeas; Roma es incluso la capital, lo que añade problemas específicos y oportunidades.

De acuerdo con algunos indicadores de gestión disponibles, relativos al empleo y al desempleo, generación de ingresos y eficiencia económica urbana, y al valor añadido, las ciudades metropolitanas italianas son los peores lugares para vivir de las ciudades de tamaño medio (CAMAGNI y SALONE, 1999). Dentro de las áreas metropolitanas, la fragmentación administrativa es elevada, y la distribución territorial de oportunidades y restricciones para el crecimiento no coinciden necesariamente con los límites administrativos. En concreto, los distritos industriales y las redes de empresas son un peculiar modo de que lo «local» se vuelva «global», que no coinciden con la estructura de gobierno local existente. Cuando se requieren algunas políticas públicas con el fin de fortalecer las oportunidades procedentes de los recursos de los actores del mercado y su estrategia —tales como la «planificación estratégica» o los «pactos territoriales»— éstas se llevan a cabo sin una conexión significativa de dichas áreas entendidas como un conjunto. Los actores institucionales pertenecientes a cada autoridad local (municipios, provincias y regiones), a menudo juegan sus propios juegos «individuales» y estrategias, y esto resulta más fácil por los conglomerados políticos entre los niveles institucionales. Las políticas corren el riesgo de ser fragmentadas, del mismo modo que lo es el gobierno, y los mecanismos administrativos existentes para hacer frente a la

fragmentación (tales como los convenios administrativos) no son tan efectivos.

Con el fin de entender mejor las razones de por qué la fragmentación institucional dentro de las áreas metropolitanas es importante, se explicará ahora el marco del gobierno local.

## 1.2. El gobierno local en las áreas metropolitanas italianas

El sistema administrativo italiano pertenece históricamente al grupo de países que participan de la impronta administrativa «napoleónica»: centralización, democracia en el nivel local, uniformidad del gobierno local a lo largo del país, y papel compartido de las Administraciones nacional y local en el ámbito local (BOBBIO, 2002). Siguiendo la tipología de PAGE (1991), el gobierno local ha sido, durante largo tiempo, un típico sistema sureño, con baja discrecionalidad y altas posibilidades de aproximarse al gobierno central y de actuar como mediador entre el centro y la periferia. Sin embargo, los controles desde el nivel más alto se han reducido del mismo modo que la autonomía del gobierno local se ha fortalecido por varias leyes de los años noventa.

El gobierno local en Italia se estructura en tres niveles: municipios, provincias y regiones. A los tres niveles mencionados habría que añadir los distritos urbanos (*circoscrizioni*), que existen en todas las ciudades que superan los cien mil habitantes. Los municipios (8.100) han sido, históricamente, las principales y más consolidadas autoridades «comunitarias». Las provincias (102) han sido durante mucho tiempo la expresión del poder central sobre la sociedad local, pero después de la Segunda Guerra Mundial se han convertido en autoridades electas. En la actualidad, su importancia es creciente, aunque se hallan bajo las regiones (20), que fueron fundadas en los años setenta, a pesar de que habían sido previstas en la Constitución del año 1948. Las regiones tienen capacidad legislativa y algunas potestades tributarias, y su importancia está creciendo, de acuerdo con las reformas nacionales de los años noventa y el papel de los fondos estructurales europeos. Treinta años después de la constitución de las regiones, casi todos los actores políticos, sociales y económicos tienen una estructura regional, más que provincial y/o local. Las actuaciones institucionales de los gobiernos regional y local son altamente diferenciadas, conforme a la cultura política y administrativa, así como las diferentes herencias históricas de lo que pudiera denominarse «civismo» (PUTNAM, 1993) o, más recientemente, «capital social». La diferencia más importante se encuentra entre el gobierno del Norte y el Sur de Italia, siendo el primero generalmente reconocido como más efectivo en la elaboración de políticas.

En Italia, se desarrolló en los años noventa una política para intentar reducir el elevado número de municipios, pero sin re-

sultados efectivos. Por lo tanto, el sistema de gobierno local todavía se halla fragmentado, aunque se prepara alguna forma de cooperación intermunicipal frente a esta fragmentación. En los mismos años, los cargos electos de los niveles locales se han reducido (de 150.000 a 120.000), según una ley nacional, que disminuyó el número de escaños de los consejos locales.

El gobierno local italiano es todavía fuertemente dependiente de las subvenciones centrales (el gasto del gobierno central supone el 68% del gasto público total, e Italia se encuentra tan sólo por detrás de Grecia, Irlanda, Reino Unido, Holanda y Portugal).

Desde los años noventa, la autonomía fiscal se ha incrementado en los niveles municipal y regional. Este cambio forma parte de una tendencia general que pretende reducir el gasto público en su conjunto, dando poder y responsabilidades a los niveles más bajos, pero manteniendo todavía el Estado una importante capacidad de control financiero.

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno son parcialmente jerárquicas y parcialmente cooperativas. Cada nivel defiende normalmente su propia autonomía frente a la intrusión de los demás y lleva a cabo sus decisiones por sí mismo. Esto es cada vez más difícil a causa de la mezcla de competencias administrativas y el papel creciente de cada nivel. En concreto, los municipios están preocupados por el nuevo centralismo regional, mientras que las regiones están intentando monopolizar el mayor poder posible dentro de la arena multinivel. Una reciente reforma (2001) de la norma constitucional italiana distribuyó las competencias legislativas entre las regiones y el Estado dando la vuelta al anterior criterio. Ahora, la Constitución enumera solamente los campos en que el Estado todavía mantiene su poder, cediendo cualquier otra competencia institucional a las regiones. Las regiones y las más grandes ciudades toman parte, también, en foros institucionales (Conferencias Estado-Regiones y Conferencias Estado-Ciudades), donde se acuerdan importantes decisiones intergubernamentales.

La nueva corriente en la regulación política de las acciones públicas y del poder es la competición. Aun cuando en Italia se ha introducido una regulación competitiva en pocos ámbitos de las políticas, los actores institucionales se comportan cada vez más de este modo, especialmente en lo que afecta a las políticas de desarrollo económico. Otro intento de facilitar las relaciones entre el centro y la periferia y entre los gobiernos locales consiste en la contractualización formal. Desde el año 1990, los órganos locales están habilitados para negociar y estipular contratos entre sí y con actores del sector privado (desde 1995), con el fin de coordinar esfuerzos, particularmente en los sectores del desarrollo económico y de las obras públicas (BOBBIO, 2000; D'ALBERGO, 2001).

Por el momento, el gobierno local de las áreas metropolitanas italianas no es significativamente distinto del resto del go-

bierno local del país. Se estructura en los mismos tres niveles: los municipios (normalmente, uno central mayor y muchas unidades más pequeñas), una provincia, y una región, incluyendo en todas partes un territorio más amplio que el área metropolitana (Milán y la región de Lombardía son la única excepción). Dependiendo de su extensión territorial, el municipio central del área metropolitana puede incluir más o menos partes importantes de áreas no centrales urbanizadas. Dentro del municipio central hay también órganos territoriales descentralizados (algo similar a los *boroughs* de Londres o los *arrondissements* de París), que pueden tener más o menos autonomía y capacidad administrativa, según las regulaciones locales. Por ejemplo, en Roma tiene una población media de unos 200.000 habitantes, una autonomía política y administrativa creciente (la más importante entre todas las ciudades italianas), un consejo electo y un presidente, que actúa con las potestades de un cuasi-alcalde. De cualquier modo, el municipio central es la institución de gobierno más importante dentro de cada área metropolitana, a menudo a causa de la dimensión de la población y siempre por la distribución del poder y las funciones administrativas del gobierno local en Italia. El municipio no sólo presta servicios a las personas y a las empresas (transporte, energía, recogida de basuras), sino que también en gran medida lleva a cabo la planificación urbana dentro de su territorio (pero, obviamente, no del territorio de otras ciudades pertenecientes a la misma área metropolitana). Además, dentro de las áreas metropolitanas, el municipio central —el único con la misma denominación de la ciudad— ostenta el liderazgo político más fuerte y controla los principales recursos de negociación con el gobierno del Estado.

En la actualidad, dentro de todo el sistema institucional metropolitano, la región es el socio más importante del municipio central. Ejerce su propio poder legislativo, garantizado y recientemente incrementado por la Constitución italiana, dentro de sus límites y, por tanto, también dentro del territorio de la provincia y de los municipios metropolitanos. Entre la región y el municipio central pueden darse dualidades políticas e institucionales (no siempre relaciones de cooperación).

En muchas grandes ciudades italianas los límites de la provincia son los mismos que los de la —real o supuesta— área metropolitana. Sin embargo, es importante destacar que no pueden ser consideradas, actualmente, como autoridades metropolitanas. Son el gobierno local más débil, circunscritas por el municipio central y la región. Poseen un presupuesto financiero pequeño; potestades y funciones menos importantes, que se traducen en una autoridad territorial de planificación y no en funciones directas de provisión de servicios (excepto en algunos sectores menores, como los servicios a los colegios y las carreteras provinciales). En algunas ciudades importantes, los actores políticos y los empleados públicos de la provincia interpretan su cometido institucional como la representación de los intereses de la pobla-

ción suburbana, a menudo contra las políticas del municipio central. Los actores políticos proceden en su mayor parte de experiencias previas en consejos y órganos de pequeñas ciudades.

## 2. Principales cambios que afectan al gobierno urbano y a la gobernanza

Como se ha mencionado anteriormente, muchos procesos de cambio afectan al gobierno local italiano. Por una parte, afectan a las estructuras de gobierno y a los entramados organizativos administrativos. Aunque a menudo se trata de dos caras de la misma moneda, pueden describirse mejor a través de dos semblanzas breves y separadas.

### 2.1. Cambios institucionales y administrativos

En los años noventa, dos corrientes de reforma institucional afectaron al gobierno local italiano. En 1993 se aprobó una ley que cambiaba la organización político-institucional de los órganos locales. Según dicha norma, los alcaldes y los jefes de otros niveles de gobierno local se eligen de forma directa (antes de ésta eran elegidos por los consejos electos). Los alcaldes cuentan también con la ventaja de un «premio de mayoría», que les permite disfrutar de una segura mayoría dentro del consejo electo y pueden nombrar a los miembros del órgano de gobierno de la ciudad. La elección directa de los alcaldes y los presidentes de regiones y provincias ha creado unos nuevos actores políticos fuertes. En las ciudades más grandes, actúan en los ámbitos local y nacional.

Los «nuevos alcaldes» son más fuertes que antes, tanto en el sistema político de la ciudad como en los escenarios sustanciales de las políticas. Su creciente autonomía se ha visto favorecida por la crisis del sistema italiano de partidos, que a principios de los años noventa provocó importantes cambios, incluso en el nivel de la ciudad. Los viejos partidos, como el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Movimiento Social Italiano (el antiguo partido post-fascista de extrema derecha) ya no existen. Tras un período de incertidumbre y transición, nuevos partidos políticos sustituyeron a los anteriores y en la actualidad, «los electos y los líderes políticos tienen que volver a tratar con el poder de los partidos, incluso desde posiciones más fuertes que antes para la negociación» (DELLA PORTA, 1999). Hablando en términos generales, el resultado de este período de cambio es el de una política local más autónoma, que

es complementaria de un gobierno y administración local más autónomos.

Desde 1997, se ha implementado por parte del gobierno de la nación una política institucional de descentralización del poder administrativo desde el Estado central a favor de las regiones, las provincias y los municipios. Este hecho se percibía, en ocasiones, por los actores locales como un juego de suma cero entre los diferentes niveles del gobierno local, tratando cada uno de ellos de conseguir más funciones administrativas que los otros. De todos modos, después de algunos años de negociación institucional de la descentralización, parece haberse dado lugar un juego de suma cero, en el que el gobierno local en su globalidad está ganando poder, sustrayéndolo del gobierno central, aunque no resulte suficiente para detener el afán apropiativo local. Esta corriente de cambio generó incluso una reforma constitucional, que en el año 2001 confirió parcialmente un nuevo orden al gobierno local y a sus relaciones dentro del complejo sistema de las relaciones intergubernamentales. Se ha acentuado el papel de los gobiernos local y regional, desde que se ha transferido a las regiones unas nuevas potestades normativas y reguladoras más importante que antes.

También unos cambios importantes afectaron al gobierno local internamente. Al mismo tiempo que se incrementaba la autonomía, se imponían más restricciones al presupuesto y a los servicios, a través de estándares nacionales. En los años noventa y en la actualidad se ha exigido y se continúa exigiendo a los encargados de elaborar las políticas locales contención financiera y una mejora de la calidad. Siguiendo y adaptando (D'ALBERGO y VASELLI, 1997; FEDELE, 2002) las recetas de la «Nueva Gestión Pública», la prestación de los servicios públicos locales se ha transformado profundamente, a través de la privatización, la provisión externa y la contratación. Esta descentralización afectó a muchas de las funciones y terminó por crear algo parecido a *holdings municipales* en las áreas urbanas más grandes. Dentro de éstas, muchas estructuras administrativas internas y empresas de servicios se han transformado en compañías de capital mixto y se han fundado nuevas empresas en los sectores de la energía y el agua, el transporte local, los residuos, las farmacias y en otros ámbitos menos tradicionales, como en los de las viviendas de protección oficial y los servicios de recaudación de impuestos y tasas locales. A causa de semejante desconcentración de los municipios centrales en los años noventa, el gobierno metropolitano se convirtió más que antes en algo parecido a una red de organizaciones políticas y empresariales semipúblicas. Así que las estructuras de gobierno ya no son tan compactas como antes y comparten los problemas generales de las redes. Este hecho implica la reingeniería de las estructuras y de los procesos internos y la necesidad de tratar con herramientas de gestión de redes.

Por todos estos motivos, los cambios organizativos también afectan a los procesos de toma de decisiones y de implementa-

ción de las políticas públicas locales, y a la configuración de la gobernanza local. Algunos ejemplos relacionados con importantes políticas urbanas ayudarán a explicar mejor la relación entre el gobierno y los problemas de la gobernanza.

## 2.2. La gobernanza local y las políticas urbanas

La necesidad de tratar con oportunidades y riesgos implícitos en los nuevos retos sociales y económicos y los problemas públicos relacionados está conduciendo hacia importantes cambios en el ámbito de las políticas urbanas y de la elaboración de las políticas públicas. En la actualidad, el fortalecimiento del gobierno local y la gobernanza en Italia se considera como un medio para proveer a las áreas urbanas de herramientas que debieran facilitar tanto el desarrollo económico como la cohesión social en un contexto de competición entre ciudades. Este hecho también va acompañado de otras innovaciones en el diseño de las políticas (que han de ser más sostenibles e intersectoriales), en los instrumentos de las políticas (tales como los procesos de planificación estratégica, basados en la construcción de consensos; los acuerdos con los vecindarios, etc.), en la tecnología informática (también en la movilidad del ahorro).

Los ámbitos en que las innovaciones dentro de las políticas locales resultan más evidentes son los de la cohesión social y de la competitividad económica. Aun cuando su impacto no es todavía bien conocido, la investigación y el debate público están comenzando a reflejar algunos problemas de tales políticas. Observando los cambios que les afectan es fácil encontrar tanto soluciones importadas o copiadas del extranjero como soluciones elaboradas en casa. Las primeras son ampliamente desarrolladas por las políticas europeas. Las segundas son muy genuinas, en tanto que están profundamente arraigadas en el contexto institucional, político y cultural italiano. Hay muchos factores importantes (políticos, institucionales, culturales y de otro tipo) que pertenecen a las dos esferas.

En primer lugar, hay muchas políticas que afectan a las áreas urbanas, pero que hasta ahora difícilmente pueden denominarse «políticas urbanas» en el sentido preciso de actuaciones integradas. En segundo lugar, los sistemas de gobernanza (en el sentido de la legitimidad de los actores no públicos para tomar parte no sólo en la implementación de las políticas públicas, sino también en la toma de decisiones) están creciendo muy deprisa, pero el gobierno (o el papel de las instituciones públicas) todavía importa mucho.

En Italia no hay política urbana, en el sentido exacto de una política específicamente dirigida a las áreas urbanas funcionales como un todo, ni en el sentido de una acción pública «más que sectorial». Por lo tanto, no existe una agenda urbana nacional (por ejemplo, no hay un ministerio específicamente encargado

de las tareas relativas a las ciudades), ni políticas nacionales explícitamente dirigidas a las ciudades. En la medida en que la cohesión social y el desarrollo local estén afectados, pueden verse diferentes acciones nacionales, regionales y locales, con sistemas de gobernanza «similares» y utilizando herramientas «similares». La similitud es especialmente importante en las áreas metropolitanas, a las que no se dota de mecanismos específicos para abordar sus problemas peculiares.

Al igual que en otros países continentales, como Francia o España, en Italia las instituciones todavía son importantes. Esto es, la estructura del gobierno continúa siendo el marco principal de las estructuras y procesos de gobernanza. Aun cuando el partenariado público-privado está convirtiéndose rápidamente y cada vez más en la «nueva religión» de la elaboración de las políticas públicas, los actores públicos todavía son los que pueden (más que otros actores) dotar a la elaboración de las políticas de recursos fundamentales (tales como liderazgo, financiación, legitimidad y autoridad). Dicho de otro modo, el papel de liderazgo de las redes todavía permanece en manos de los actores electos, aun cuando la autoridad ya no es el principal recurso (la negociación está reconocida por la ley, convirtiéndose la confianza en un importante recurso dentro de los procesos de negociación). De este modo, los actores políticos y administrativos se hallan en busca de nuevas habilidades para la gobernanza.

Por lo tanto, por ahora, los poderes de las ciudades se encuentran inmersos en la gobernanza multinivel, y dependen estrictamente de los procesos de descentralización institucional (en el doble sentido político y administrativo). Este hecho también presenta aspectos políticos específicos. Por una parte, las distintas coaliciones políticas en los niveles regional, local o nacional generan oportunidades de conflicto interinstitucional, afectando fuertemente a la elaboración de políticas locales. Por otra parte, el desarrollo de un nuevo papel de liderazgo en el ámbito local depende más de la autonomía política de los «nuevos» alcaldes (elegidos por sufragio directo) que de la mejorada capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En el año 2000, la política social italiana fue reformada por una ley nacional (n. 328). Es una reforma de «mezcla de bienestar social» (*welfare mix reform*), que pretende reconvertir el bienestar social italiano de la asistencia social a la cohesión social, a través de la subsidiariedad vertical (niveles de gobierno) y horizontal (partenariados con el tercer sector). El propósito general es alcanzar el bienestar de los ciudadanos, basándose en criterios de ámbito nacional, con el fin de cubrir la distancia entre las regiones del norte y sur de Italia. En realidad, a los actores locales se les permite implementar el modelo nacional de esta política según su propia realidad social, así como sus tradiciones culturales y políticas, dentro del sistema multinivel (gobiernos locales y regionales). Para conseguirlo, se requiere una cadena descendente

te de decisiones para implementar tal política (planes nacional, regional y de «zona» local).

De este modo, los servicios sociales se están prestando por los decisores públicos en el nivel local, pero las actuaciones locales se encuentran profundamente insertadas en las relaciones intergubernamentales, en donde los actores institucionales nacionales y regionales mantienen su importancia. El gobierno central y las regiones controlan un considerable poder de regulación, así como las decisiones presupuestarias. Del mismo modo, los actores sociales y económicos locales que se hallan involucrados en la elaboración de las políticas, a menudo toman parte en las redes verticales. Dentro de esas relaciones cuentan con muchos recursos de legitimidad para la acción local y, especialmente, para el acceso a los fondos públicos.

Así que existe una sola ley, de la que se desprende formalmente un único modelo, pero pueden hallarse diferentes modelos de regulación, tanto en los niveles regional como en el local (urbano). De acuerdo con la ley, la política de cohesión social se basa en el principio de subsidiariedad. Las autoridades públicas ya no son prestadoras de servicios (o al menos lo son menos que antes), en la medida en que se convierten en reguladoras (por ejemplo, en el nivel nacional, tratando de alcanzar homogeneidad entre diferentes áreas, con unos mínimos criterios de gestión). La autonomía regional y local favorece amplias variaciones, dependiendo de factores culturales y políticos profundamente arraigados. La regulación multinivel genera políticas que son consecuentes con las tradiciones locales y diferentes las culturas políticas (yendo desde la social-demócrata o neo-corporativista, a la neo-liberal o a la de comunidades de base). Por ello en el nivel local la misma política local puede producir diferentes modelos de gobernanza. Dentro de éstos, los patrones de gobernanza basados en la jerarquía, o en el mercado, o en la comunidad, pueden dar lugar a situaciones híbridas (D'ALBERGO, 2001b).

Aun cuando los problemas sociales se concentran en las ciudades, los instrumentos de cohesión social se diferencian poco considerando las diferentes situaciones locales (por ejemplo, en las zonas urbanas y en el campo). Además, la pobreza, la exclusión, la vejez y la inmigración no se conciben como problemas sociales específicamente urbanos o metropolitanos. Las principales diferencias percibidas son más las existentes entre el norte y el sur de Italia que las existentes entre ciudades grandes y pequeñas. Así que no existen políticas sociales metropolitanas específicas ni en el nivel nacional, ni el regional, ni en el local.

De este modo, las pequeñas ciudades y las áreas metropolitanas —así como los grandes municipios centrales y las pequeñas ciudades dentro de cada área metropolitana— han de emplear los mismos mecanismos institucionales —fortaleciendo el modelo de partenariado— y las mismas herramientas administrati-

vas. Esto podría llevar a cierta rigidez en la organización de los esfuerzos y en la adaptación del marco de las acciones dirigidas a diferentes circunstancias sociales y económicas. Sin embargo, los actores intentan superar la rigidez de la normativa a través de soluciones locales propias. El ejemplo de Roma puede ser interesante: dentro de la ciudad se lleva a cabo una política institucional intentando fortalecer al *Municipio*, al que se le ha dado un importante papel en política social, pero ello genera algunas dificultades a la hora de hacer coherente la «gobernanza desde abajo» (en el nivel del barrio), y el papel directivo de los actores del municipio central. Este hecho ocurre porque ya estaba establecido un sistema de partenariado con el sector no lucrativo en el más alto nivel (redes de negociación y relaciones de confianza, con costes de transacción ya conocidos), y es difícil transformarlo en un sistema descentralizado dentro de la ciudad.

Para ser efectivas, las políticas multinivel necesitan tanto de cooperación como de liderazgo. En el caso italiano se ha observado que esto es más difícil cuando los líderes políticos cambian: en Italia es fácil ver programas abandonados después de las elecciones, cuando las coaliciones se vienen abajo, y la falta de cooperación cuando dos niveles institucionales, con diferente color político, deben coordinarse. Así que, a mayor número de niveles de gobernanza y de gobierno, mayor es la incertidumbre en la elaboración de las políticas.

No disponemos de espacio suficiente para ofrecer más detalles sobre las políticas de competitividad en las áreas metropolitanas. Solamente dos aspectos merecen ser mencionados. Por una parte, las nuevas políticas de competitividad local comenzaron en los años noventa y la mayor parte se desarrollan desde la base mediante partenariados (distritos industriales, planificación concertada), entre socios locales y regionales, tanto públicos como privados. Más tarde, el Estado central intentó controlar las políticas locales, haciéndolas coherentes con las normas europeas. Por eso en la actualidad también son políticas multinivel. Por otra parte, a pesar de la retórica predominante sobre la integración, entre esas políticas y las políticas de integración social hay una conexión muy pobre en todos los niveles: local, regional o nacional. Este hecho depende sobre todo de los actores. Incluso en el nivel de ciudad, las redes de políticas públicas se hallan escasamente conectadas. Si tomamos en consideración tanto al gobierno local como a los actores sociales organizados, las personas que normalmente gestionan la integración social no son las mismas que las responsables del desarrollo económico, dependiendo este hecho en buena medida de los aspectos estructurales de las políticas. El marco institucional que da su forma organizativa a las redes de políticas públicas está, en alguna medida, cerrado e incluye a actores que hablan lenguajes diferentes. A causa de esto, en las ciudades italianas una política de desarrollo socialmente sostenible es más una idea que la actual tendencia de elaboración de políticas públicas.

### 3. Un caso fallido: la reforma del gobierno metropolitano

#### 3.1. La reforma y sus bases: una reforma estructural para mejorar la eficacia del gobierno local

Se han resumido algunos cambios importantes en la gobernanza urbana y en el gobierno. Pertenecen a un tipo de cambio institucional inconexo e incremental. Esto no significa que en Italia no se hayan llevado a cabo algunos intentos de reformar el gobierno de las áreas metropolitanas de acuerdo con estrategias más «racionales» e integradoras. Desde 1990, cuando se aprobó una ley nacional que instituyó el modelo de dos niveles territoriales en la «ciudad metropolitana» para todas las áreas metropolitanas italianas, la cuestión de la reforma de los parámetros del gobierno de las grandes ciudades a través de la construcción de un nuevo sistema institucional entró y salió de las agendas políticas nacionales y locales. Así que ese asunto y el proceso político relacionado parecen ser típicos ejemplos de una reforma «descendente». El proceso comenzó en el Parlamento nacional y en los partidos políticos (no desde el gobierno nacional), permitiendo a los actores locales el papel de implementar, más que de inventar o promover el cambio institucional «desde abajo».

Pero doce años después de esa ley, el nuevo modelo de gobierno metropolitano no ha sido implementado satisfactoriamente en ningún área metropolitana italiana. Mientras tanto, se han aprobado otras leyes, proponiendo, de nuevo, el mismo modelo institucional, pero cambiando las reglas del proceso de implementación. Las más importantes son la Ley 265/1999 y la Ley Constitucional 3/2001. Esta última introdujo en la Constitución la «Ciudad Metropolitana» como uno de los cinco niveles de gobierno de Italia: «*la República está compuesta por los Municipios (comuni), las Provincias (province), las Ciudades Metropolitanas (città metropolitane), las Regiones (Regioni) y el Estado (Stato)*».

Las reformas del gobierno metropolitano son descritas con frecuencia como el polo opuesto a la construcción de sistemas de redes de gobernanza. Las primeras se describen más bien como la necesidad «interna» de fortalecer la Administración y la prestación de servicios, y las segundas como la necesidad «externa» de sumarse a la competición interurbana. Desde un punto de vista comparado, la relación entre la competición interurbana, por una parte, y la reforma y/o las redes de gobernanza del gobierno metropolitano, por otra, parece dejar a las áreas metropolitanas italianas en una situación aislada respecto a otras grandes ciudades europeas. Mientras que en estas últimas ciudades los asuntos de la reforma del gobierno metropolitano y del creci-

miento económico urbano están directamente vinculados a los problemas emergentes de la internacionalización de la economía y de la competición interurbana, las grandes ciudades italianas parecen ser un caso diferente.

En algunas ciudades estas cuestiones se perciben fuertemente —como ocurre en Milán—, pero no se abordan a través de las reformas del gobierno metropolitano. En esos casos, la gobernanza es la palabra clave, y los esfuerzos para el cambio se hacen desde abajo. En otras ciudades, como en Roma, en los años ochenta y noventa el intento de mejorar la posición de la ciudad en relación con las ciudades «globales» europeas permaneció débilmente en la agenda política. Roma incluso se mantuvo en una situación peculiar, ya que lo hizo a través de algunas políticas intergubernamentales, como fue el caso del «Gran Jubileo 2000».

Entonces, ¿por qué se ha intentado una reforma del gobierno metropolitano? Los problemas de las áreas metropolitanas a gestionar, de acuerdo con la visión de la reforma, pertenecen a la corriente «estructural» de reforma metropolitana (BOBBIO, 2002). Dentro de las áreas metropolitanas italianas, las dinámicas de la población, del desarrollo económico y de la movilidad fortalecen la interdependencia funcional entre los diferentes componentes territoriales de los sistemas urbanos, mostrando la existencia de problemas y de dilemas típicos en casi todas las áreas afectadas por tendencias de metropolización, en Europa y en todo el mundo. Este hecho tiene algunas consecuencias, especialmente sobre los problemas que hay que abordar en la escala metropolitana. En concreto, dentro del debate que ha tenido lugar en Italia desde 1990 hasta la actualidad, pueden observarse:

- La existencia de importantes asimetrías territoriales entre los problemas públicos que han de gestionarse y la estructura de los poderes públicos. Para analizar este aspecto pueden manejarse diversas hipótesis acerca de la mejor distribución de las funciones entre los niveles del gobierno local y acerca de la regulación de las relaciones entre ellos, sobre todo haciendo referencia a la planificación urbana y a las políticas de transporte local, así como a los servicios de bienestar social.
- Los efectos de la localización de la capacidad impositiva y la distribución de las subvenciones centrales sobre la eficacia y la equidad de las políticas fiscales y sus efectos redistributivos. Esto es especialmente cierto en aquellos servicios que —en el actual modelo institucional— son utilizados por los habitantes suburbanos pero que son pagados solamente por los habitantes de la ciudad central.
- El reciente crecimiento de los polos suburbanos de desarrollo económico a los que corresponden, también, polos del gobierno local. Esto causa dilemas sobre la oportunidad de favorecer la creación de ventajas para el sistema



metropolitano como un todo, con reglas basadas en la *competencia* entre subsistemas urbanos (incluyendo la prestación de servicios) o, por el contrario, de *potenciar* una integración de las políticas de desarrollo. Ese es el caso de una «planificación estratégica» en sus primeros momentos, que podría utilizar instrumentos como la planificación de recursos y la ubicación racional, o la localización de actividades económicas e infraestructuras dentro del territorio metropolitano en términos globales, aunque esto no suceda por el momento.

- Las desventajas derivadas de los efectos de la dispersión y del «localismo económico» generados por el policentrismo metropolitano, frente a posibles ventajas para la zona entera creadas por la interdependencia de las comunidades periféricas.
- La más elevada o baja eficacia en la prestación de servicios, en términos económicos y de gestión, frente al incentivo de la innovación dentro de las unidades territoriales de gobierno, dependiendo de su naturaleza más o menos extensiva. Y esto, concretamente, para aquellos servicios que tienen costes fijos más elevados y que acaban, a causa de la fragmentación institucional, siendo sostenidos por los contribuyentes del área central.
- La conveniencia de favorecer la prestación de los servicios necesarios a través de diversos tipos de mecanismos cooperativos interinstitucionales o, por el contrario, a través de mecanismos de integración institucional.
- Las ventajas y las desventajas de los diferentes mecanismos institucionales posibles, en la medida en que la representatividad democrática está en juego. En concreto, ¿en qué medida una gran institución metropolitana o unas unidades de gobierno local más pequeñas ofrecen a los ciudadanos y a los grupos de interés organizados acceso y posibilidades de influir en las decisiones públicas relacionadas con el área completa que comprometen la autonomía de las instituciones periféricas menores?

La reforma nacional de 1990 intentó dar una solución institucional a todos estos problemas. Pero, aun cuando la relación entre problemas y soluciones pudiera parecer evidente y lineal, el cambio todavía no se ha llevado a la práctica.

### 3.2. Una difícil implementación

Después de más de diez años sin decisiones, la Ley constitucional de 2001, anteriormente citada, situó nuevamente, la cuestión del gobierno metropolitano dentro de las agendas interinstitucionales locales. Se trata de una clara «ventana de oportunidad» (KINGDON, 1993), pero no ofrece mucha más certidumbre que

antes acerca de un proceso actual y efectivo de cambio institucional. Por eso puede ser útil observar qué ocurrió en el pasado, buscando las razones de por qué la reforma de 1990 no se ha desarrollado.

Hablando en términos generales, tanto durante el largo debate parlamentario (iniciado en 1977) y después de 1990, las cuestiones de la reforma del gobierno metropolitano han permanecido en una situación muy débil y marginal dentro de las estrategias de liderazgo político de las grandes ciudades italianas. En las elecciones de alcaldes más importantes desde 1993 hasta el 2001, estos asuntos se encontraban en los programas electorales de los candidatos a convertirse en los alcaldes de las ciudades italianas más grandes, pero no han sido realmente destacados en las campañas ni han tenido una importante cobertura en los medios de comunicación. En ciudades como Milán, Turín, Génova, Florencia, Venecia y Nápoles, no se concedió la menor atención a este asunto. En Milán, los actores políticos y económicos prestaron atención a la cuestión de las redes de gobernanza, constituyendo algún *partenariado* que intentara fomentar el desarrollo económico dentro del área metropolitana. Sólo en Bolonia y en Roma se han desarrollado realmente algunas acciones. En estos dos casos se ha hecho algo para implementar la reforma de 1990 y establecer un nuevo patrón de gobierno en el área metropolitana, aunque sin alcanzar resultados completos. Los propósitos de las acciones consistían en construir un nuevo gobierno metropolitano a través de la cooperación voluntaria de las autoridades locales (municipios y provincia) dentro del área metropolitana. Este hecho significa que las actuaciones realmente desarrolladas dibujan una trayectoria diferente a la institucionalizada por la ley.

En el caso de Bolonia, la acciones que ha tratado de implementar la Ley de 1990 han sido:

- Un acuerdo suscrito en 1994 por 49 alcaldes del área metropolitana y por el presidente de la provincia, tratando de hacer posible la constitución de la «Ciudad Metropolitana» en pocos años e, inmediatamente, una cooperación interinstitucional fuerte en los ámbitos del desarrollo económico, la cultura, el transporte, la planificación urbana, la salud, el comercio, el servicio civil y del presupuesto.
- Una Ley Regional (1995), que marca los límites del área metropolitana, afectando a todos los municipios pertenecientes a la provincia de Bolonia, con algunas excepciones (algunos municipios que no quieren formar parte del nuevo gobierno metropolitano).

El proyecto corresponde a la estrategia política del alcalde de Bolonia y de un amplio grupo político e institucional. Sus objetivos eran, por una parte, modernizar las instituciones locales para alcanzar una mayor eficacia en la elaboración de políticas y, hasta cierto punto, mejorar la competitividad de la ciudad en

Europa. Por otra parte, se pretendía establecer nuevas bases de legitimación del liderazgo político, procedente más de las instituciones que de los partidos políticos.

De cualquier modo, después de algunos años, el proyecto se ha venido abajo. Las razones han de buscarse, por una parte, en los procesos políticos, desde que los partidos políticos tomaron de nuevo el control del sistema político de la ciudad y, por otra, en la falta de apoyo por parte de los grupos organizados de intereses sociales y económicos (JOUVE y LEFÈVRE, 1999).

En el caso de Roma, las acciones han sido:

- El fortalecimiento institucional de los *Municipi* dentro del municipio central de Roma: a través de la aprobación de dos reglamentos administrativos por el consejo del Ayuntamiento de la ciudad de Roma (1995 y 2000) se han sustituido las formas institucionales y organizativas de las previas *Circonscrizioni*, transfiriéndoles nuevas funciones importantes y adoptando un sistema «presidencial», con la expectativa de su transformación en «municipios metropolitanos» (el más bajo de los dos niveles del sistema de gobierno metropolitano).
- La creación de una «conferencia metropolitana» entre el alcalde de Roma, el presidente de la provincia de Roma y el presidente de la región del Lazio, abierta a la participación de los 119 alcaldes de los municipios más pequeños pertenecientes al área metropolitana. Los objetivos de la conferencia consistían en implementar el modelo metropolitano integrado, preparando la división del actual municipio de Roma y la redistribución de las funciones administrativas entre la nueva *Città Metropolitana* y los «municipios metropolitanos».
- La creación, a través de un «acuerdo de programa», de cuatro oficinas comunes entre los tres niveles de gobierno local, compartiendo objetivos y recursos y anticipando un estilo intergubernamental cooperativo en la elaboración de políticas en el nivel metropolitano.

Este *modelo metropolitano virtual* se desarrolló desde 1994 hasta 1998, mientras los tres niveles de gobierno tuvieron la misma coalición política mayoritaria, pero sin alcanzar resultados significativos. Como se ha señalado anteriormente, en 1999 cambió la mayoría política en la provincia y lo mismo sucedió en el 2000 en la región, así que el trabajo de las oficinas comunes ha sufrido un parón. En el 2001, una reforma constitucional, apoyada en un referéndum, señaló al Parlamento italiano (entre otros cambios institucionales «federalistas») la obligación de aprobar una ley sobre la configuración institucional de Roma, como Ciudad Capital de Italia. Por el momento, parece que va a ser muy difícil construir el amplio consenso necesario para decidir y sobre todo para cubrir el vacío existente entre la decisión legal y el proceso de implementación.

En consecuencia, la exploración de una vía original para el cambio institucional (a través de un modelo «ascendente», no previsto por la Ley de 1990) y los resultados de las acciones (oficinas comunes, acuerdos intergubernamentales, conferencias interinstitucionales), influyeron sobre la nueva legislación del gobierno metropolitano en el Parlamento italiano durante los noventa (con la Ley 265, aprobada en 1999). Sin embargo, no se han alcanzado las expectativas compartidas por las Áreas Metropolitanas de Roma y de Bolonia.

## 4. Conclusión: la ausencia de recursos políticos y las dos estrategias herméticas

Ahora es posible trazar algunas conclusiones acerca de los principales procesos que durante los últimos años han estado afectando a las áreas metropolitanas italianas. Sintéticamente, son las siguientes:

- Aunque se ha intentado una reforma procurando introducir un modelo institucional «especial», aquellas áreas urbanas siguen teniendo la misma estructura de gobierno que todas las ciudades italianas.
- Se han introducido algunos cambios importantes en la gobernanza urbana, tales como las redes de políticas públicas abiertas a actores empresariales y del tercer sector, así como algunos intentos de llevar a cabo políticas públicas de un modo más integrado que anteriormente (especialmente en los campos del desarrollo económico, la cohesión social, la planificación urbana y el transporte). Sin embargo, por una parte, la política urbana está menos integrada de lo deseable y, por otra, el área metropolitana en toda su extensión difícilmente puede ser considerada como una dimensión territorial real de las políticas urbanas.

Así que la fragmentación todavía se mantiene como el más evidente problema de gobierno y de gobernanza de las áreas metropolitanas italianas, aun cuando el legislador nacional otorgó a los actores locales muchas oportunidades de reformar sus propias instituciones. De este modo, podría ser útil responder a la pregunta de «¿por qué no se han aprovechado esas oportunidades?». Las principales razones de por qué la reforma del gobierno metropolitano no se ha implementado pueden encontrarse en las siguientes aspectos:

- Porque por el procedimiento fijado por la Ley de 1990, se requiere un acuerdo entre muchos niveles de gobier-

no —nacional, regional y urbano— (provincia, municipios) en cada ciudad con el fin de construir una nueva forma de gobierno metropolitano. Pero la fragmentación institucional existente (regiones, provincias, municipios) también distribuye la capacidad de veto entre los mismos actores que reciben el impacto político de cambio.

- Los recursos que eran necesarios para implementar el cambio institucional han demostrado ser insuficientes. En concreto, la capacidad política emprendedora de los actores urbanos fue débil, aun cuando los alcaldes electos eran los actores más innovadores de todo el panorama político italiano. El apoyo de los alcaldes de las grandes ciudades, basado en coaliciones, es una buena razón para ello. Algunos partidos políticos han estado más interesados en la reforma que otros, y este hecho ha influido sobre el modo en que se han establecido las agendas políticas locales.
- La solución —la ciudad metropolitana de dos niveles territoriales— no ha demostrado ser capaz de producir sólo ventajas y, más concretamente, de ser considerada como una solución de suma positiva por los habitantes y por los actores políticos y económicos pertenecientes a cada uno de los subsistemas territoriales dentro de cada área metropolitana. En concreto, los actores políticos pertenecientes a las regiones y a las provincias perciben las conexiones con sus propias circunscripciones —central o periférica dentro de cada área metropolitana— como el principal parámetro para interpretar y hacer comprensible el cambio institucional. Eso puede explicar por qué es tan difícil construir coaliciones entre instituciones tales como los municipios central y suburbanos dentro de un área metropolitana, una provincia o una región, incluso

cuando el liderazgo político pertenece a la misma coalición política, cuando no al mismo partido.

Así que la reforma «descendente» del gobierno metropolitano en Italia no ha tenido la legitimación política y social requerida, y la reforma de 1990 puede considerarse como una gran oferta buscando una demanda, o una solución buscando un problema.

Entre tanto, los actores políticos y económicos están intentando construir nuevos mecanismos flexibles de gobernanza con el fin de alcanzar mejores resultados en el desarrollo económico, en la cohesión social y en la regeneración urbana. Pero, tanto en el sistema político como en los diferentes niveles del gobierno local, los actores que apoyan la creación de relaciones con los negocios y/o el denominado «tercer sector», dentro de la elaboración sustancial de políticas, no son los mismos que los involucrados en los intentos de implementación de la reforma. Esta solución ha estado más unida a los problemas emergentes relativos a los servicios públicos y a la planificación urbana en el gobierno de los sistemas urbanos, que a las necesidades de la competitividad interurbana. De este modo, aun cuando el debate precisa actualmente situar las necesidades de la competencia interurbana de las áreas metropolitanas italianas en el centro de cualquier estrategia institucional, ello no significa que la consideración de los modelos metropolitanos (tanto de gobernanza como de gobierno) sea una consecuencia directa de eso.

Si nada cambia, ni en la estrategia de los reformistas institucionales, ni en los actores implicados en la elaboración sustancial de políticas, muy difícilmente podrá establecerse un vínculo entre las innovaciones relativas a la gobernanza metropolitana y el gobierno. Las dos corrientes de innovación probablemente permanecerán asimétricas, y esto provocará un duradero despilfarro de recursos para el crecimiento económico y para el bienestar social de las áreas metropolitanas italianas.

## Notas

\* Profesor del Departamento de «Innovación y Sociedad», de la Universidad de Roma «La Sapienza» (e.dalbergo@polity.it). Traducción al español de la versión original inglesa realizada por Pedro Luis PÉREZ GUERRERO, Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

<sup>1</sup> Por gobierno local entendemos las instituciones territoriales (electas y sometidas a normas y a instituciones administrativas), por «gobernanza» local entendemos los ajustes institucionales y los procesos de acción a través de los cuales se llevan a cabo las acciones públicas. También se refiere a la implicación de actores no públicos en la elaboración de políticas públicas.

## Bibliografía

BOBBIO, L. (2000). «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», en *Stato e mercato*, número 58, pp. 111-141.

BOBBIO, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

CAMAGNI, R. (ed.) (1999). *La pianificazione sostenibile delle aree perturbate*, Bologna, il Mulino.

CAMAGNI, R. y SALONE, S. (1999). «Mobilità. Questa è la soluzione per riorganizzare i sistemi urbani», en *Telemà*, número 15 - Inverno 1998 (<http://www.fub.it/telemà/TELEMA15/Camagn15.html>)

D'ALBERGO, E. y VASELLI, P. (1997). *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento e ipocrisia*, SEAM, Roma.

D'ALBERGO, E. (2001). «Politiche di sviluppo locale e processi istituzionali: per una analisi sociologica dei "patti territoriali"», en CERSOSIMO, D. (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino, Catanzaro.

D'ALBERGO, E. (2001b). «Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità», en BATTISTELLI, F. (ed.), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milán.

DELLA PORTA, D. (1999). *La politica locale*, il Mulino, Bologna.

DE MATTEIS, G. (1997). «Le città come nodi di reti: la transizione urbana in una prospettiva spaziale», en DE MATTEIS, G. y BONAVERO, P. (eds.), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato Europeo*, Bologna, il Mulino.

FEDELE, M. (2002). *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza, Bari.

JOUBE, B. y LEFÈVRE, C. (1999), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, París.

KINGDON, J.W. (1993). «How do issues get on public policy agendas?», en WILSON, W.J. (ed.), *Sociology and the public policy agenda*, Londres, Sage.

LEFÈVRE, C. (1998). «Metropolitan government and governance in western countries: a critical review», *International Journal of Urban and Regional Research*, número 1.

PAGE, E.C. (1991). *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government*, Oxford University Press, Oxford.

PUTNAM, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy*, Princeton University Press.

SHORT, J.R. y KIM, Y. (1999). *Globalization and the city*, Addison Wesley Longman Limited, Harlow.